

# Nove možnosti organiziranja javne uprave in učinkovitost upravnih sistemov

UDK: 35.07: 658.3 (497.12)

Gorazd Trpin

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

gorazd.trpin@pf.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**V prispevku obravnavamo učinkovitost upravnih sistemov v luči nove zakonodaje in organizacijski vidik reforme javne uprave. V zvezi z učinkovitostjo upravnih sistemov ugotavljamo, da je prvi del normativnega vidika reforme javne uprave, ki zajema ureditev razmerij med upravo in državljani pri odločanju o njihovih pravicah in obveznostih, zaključen. Kljub temu opozarjamo na posamezne pomanjkljivosti v tej ureditvi, ki bi jih bilo treba odpraviti. Prikazujemo in komentiramo tudi dobre rešitve, ki jih je nova ureditev prinesla v upravnem postopku, upravnem sporu in na področju neformalnih oblik varstva pravic posameznikov. V drugem delu obravnavamo nove možnosti organizacije javne uprave, ki jo prinašajo novi zakoni, kot so zakon o državni upravi, zakon o javnih agencijah in zakon o javnih skladih. Pri tem ugotavljamo, da nova zakonodaja prinaša dobre rešitve na področju odločanja o organizaciji državne uprave in njeni teritorialni ureditvi. Končno obravnavamo še organiziranost javnih služb in ugotavljamo, da bi bilo treba njihovo normativno ureditev posodobiti, saj jo še vedno ureja zakonodaja, ki je imela predvsem namen zagotoviti prehod iz pravne ureditve stare države v novi ustavni in pravni sistem.**

*Ključne besede: javna uprava, reforma javne uprave, učinkovitost upravnih sistemov, normativni vidik reforme, organiziranost javnih služb*

Eden temeljnih ciljev reforme javne uprave je povečanje učinkovitosti upravnih sistemov. Ta cilj se skuša doseči v vseh treh njenih temeljnih delih, in sicer v normativnem, institucionalno-organizacijskem in informacijskem delu. Vsi trije deli so med seboj povezani in odvisni, kar je treba pri proučevanju tega področja posebej upoštevati. Pri tem pa je treba poudariti, da je normativni okvir temelj celotne organizacije in delovanja upravnih sistemov, zato se tudi vsakršne spremembe na tem področju začnejo s spremembami njihove normativne podlage.

Tudi v Sloveniji se je reforma javne uprave pričela najprej na normativnem področju, pri čemer je zajela tri temeljne sklope razmerij, ki jih je morala na novo urediti. Prvi sklop so razmerja med državljani in upravo, kadar slednja odloča o njihovih pravicah oziroma obveznostih, ter druga razmerja, ki nastajajo med državljani in

upravo pri njenem delovanju. Drugi sklop so razmerja, ki opredeljujejo položaj zaposlenih v upravi tako znotraj upravnih sistemov kot tudi v razmerju do njihovega okolja. Tretji sklop pa so statusna in organizacijska razmerja organizacij javne uprave.

Normativni del reforme javne uprave je najprej uredil prvi sklop razmerij, tj. razmerja med upravo in državljani pri varstvu in uveljavljanju njihovih pravic v razmerju do uprave. V to ureditev sodijo upravni postopki, upravno sodno varstvo pravic, ustavno sodno varstvo pravic in neformalne oblike varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave.

Na področju upravnih postopkov je bil leta 2000 sprejet novi Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP – Uradni list RS, št. 80/99), ki se je močno opiral na tradicionalno ureditev tega področja iz prejšnje ureditve. To je tudi razumljivo, saj je bil stari zakon o splošnem upravnem postopku nekdanje SFRJ eden najboljših procesnih zakonov na tem področju v svetu. Kljub temu pa je novi zakon poleg uskladitve tega postopka z novim pravnim redom uvedel nekatere novosti, ki naj bi povečale predvsem učinkovitost upravnih postopkov. Pri tem moramo na učinkovitost upravnih postopkov gledati z dveh vidikov, in sicer z vidika varstva pravic strank in z vidika varstva javnega interesa. Učinkovitost upravnih postopkov pomeni uravnoteženje obeh vidikov, katerega rezultat je boljše in hitrejše uveljavljanje pravic posameznikov in organizacij na eni strani ter boljše in hitrejše zagotavljanje izvajanja njihovih obveznosti na drugi.

Z vidika varstva pravic posameznikov in organizacij je novi ZUP bistveno povečal učinkovitost upravnega postopka. Prvič, polje svoje uporabe je razširil z dosedanjega klasičnega področja državnih organov in nosilcev javnih pooblastil še na izvajalce javnih služb in na javnopravne zadeve, ki nimajo lastnega procesnega varstva. Izvajalci javnih služb morajo sedaj uporabljati pravila upravnega postopka pri odločanju o pravicah uporabnikov svojih storitev, ki izvirajo iz njihove dejavnosti kot javne službe. Pri tem se postavlja vprašanje, v kolikšnem obsegu so ga dolžni uporabljati, tj. v enakem obsegu kot državni organi in nosilci javnih pooblastil ali pa ožje.

Tretji odstavek 3. člena ZUP, ki ureja to vprašanje, glede tega ne daje neposrednega odgovora. Iz njega bi se dalo celo sklepati, da je uporaba ZUP na področju javnih služb najslošnejša, saj govori samo o uporabi splošnega upravnega postopka na tem področju, ne da bi pri tem določil tudi njegovo subsidiarnost, ki jo pozna celo pri državnih organih. Tako bi lahko ugotovili, da je uporaba splošnega upravnega postopka na področju javnih služb širša kot na področju državne uprave, na katerem splošna pravila splošnega upravnega postopka lahko nadomestijo posebna pravila posebnih upravnih postopkov.

Kljub temu da tretji odstavek 3. člena ne govori o subsidiarnosti splošnega upravnega postopka na tem področju, pa lahko ugotovimo, da ta vseeno obstaja. Tretji člen namreč nosi naslov Subsidiarna uporaba zakona, ki se po našem mnenju nanaša na vse tri njegove odstavke, čeprav izrecno govori o subsidiarni uporabi

ZUP samo v prvih dveh odstavkih, ki se nanašata na državne organe in nosilce javnih pooblastil. Glede na umestitev te določbe v procesni institut subsidiarnosti lahko torej sklepamo, da ta velja tudi za odločanje izvajalcev javnih služb o pravicah uporabnikov njihovih storitev.

Pri tem pa še vedno obstaja vprašanje, kakšna naj bi bila ta subsidiarnost oziroma kateri akti so tisti, v razmerju do katerih se ZUP uporablja subsidiarno. Za državne organe in nosilce javnih pooblastil ZUP v prvih dveh odstavkih 3. člena določa, da je akt, s katerim se ureja posebni upravni postopek, lahko samo zakon, medtem ko tretji odstavek tega člena za izvajalce javnih služb zopet ne določa ničesar. Zakon je glede tega pomembnega vprašanja zelo pomanjkljiv, kar povzroča velike težave v praksi, zato moramo zapolniti to praznino z ustreznim tolmačenjem. Po našem mnenju lahko pri tem vprašanju uporabimo teleološko tolmačenje, torej razlago namena zakonodajalca. Namen zakonodajalca je bil procesno urediti varstvo in uveljavljanje pravic posameznikov na področju javnih služb, pri čemer je bil ta namen zares dosežen samo tam, kjer posamezni izvajalci oziroma njihove posamezne kategorije niso imele lastnega postopka. Kjer je postopek obstajal, torej ni bilo posebnih problemov, saj je bila pravna pot uveljavljanja pravic jasna. ZUP na teh področjih ni nameraval nadomestiti teh postopkov s svojimi določbami, ampak je hotel te postopke samo dopolniti. Glede na to lahko ugotovimo, da se splošni upravni postopek tudi na področju javnih služb uporablja samo subsidiarno v razmerju do postopkov izvajalcev javnih služb. To dodatno potrjuje še dejstvo, da je ureditev uporabe splošnega postopka na področju javnih služb umeščena v 3. člen zakona, ki kot celota nosi naslov Subsidiarna uporaba zakona.

Z razširitvijo subsidiarne uporabe tudi na področje javnih služb je ZUP močno povečal možnosti varstva in uveljavljanja pravic posameznikov v razmerju do izvajalcev javnih služb oziroma funkcionalnih upravnih sistemov. Njihova učinkovitost na tem področju se meri predvsem s tega vidika, torej z vidika učinkovitega varstva in uveljavljanja pravic. Glede na to, da je novi ZUP procesno uredil celotno izredno široko področje javnih služb, lahko ugotovimo, da je na tem področju prišlo do bistvenega povečanja učinkovitosti upravnih sistemov z vidika varstva in uveljavljanja pravic posameznikov v razmerju do uprave.

Drugi del teh razmerij je upravno sodno varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave. To področje je na novo uredil Zakon o upravnem sporu, ki je bil sprejet že julija 1997, objavljen pa je bil v Uradnem listu RS, št. 50/97. Izhodišče te ureditve je določila že ustava v 157. členu, s katerim je odpravila dotedanji sistem generalne klavzule z negativno enumeracijo in uvedla popoln sistem generalne klavzule v upravni spor. To pomeni, da je upravni spor mogoče voditi zoper vsak posamični akt, s katerim državni organi, organi lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, če za določeno zadevo ni predvideno drugo sodno varstvo. To ureditev je povzel tudi zakon, tako da je sedaj močno povečana možnost uporabe upravnosodnega

nadzora nad odločanjem uprave, kar zopet močno povečuje učinkovitost upravnih sistemov z vidika varstva pravic posameznikov in organizacij.

Možnost uporabe upravnosodnega varstva pravic je dodatno povečal drugi odstavek 157. člena ustave, da se v upravnem sporu odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. Upravni spor v tem primeru ni vezan na izdajatelja akta ali izvajalca dejanja, ampak je bistveno samo to, da gre za ustavno pravico posameznika in da ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Ta ureditev, ki je bila v prejšnjem upravnem sporu opredeljena kot pravni institut kvaziupravnega spora, določa sodni nadzor za vsak akt ali dejanje kogarkoli, ki bi merilo na kršitev ustavne pravice posameznika. Ta akt ali dejanje ima sicer lahko lasten sodni nadzor; če tega nima, se uporabijo določbe upravnega spora.

Zakon o upravnem sporu nadalje razširja področje njegove uporabe na akte, izdane v obliki predpisa, ki urejajo posamična razmerja, ter na akte v zvezi z volilnimi postopki in volitvami funkcionarjev ter imenovanji javnih uslužbencev. S tem je upravni spor zajel praktično vsa možna področja in s svojo subsidiarno uporabo zapolnil praktično vse možne vrzeli na področju sodnega nadzora nad upravnim odločanjem in ravnanjem.

K učinkovitosti upravnega sistema pa seveda mnogo prispeva sam potek postopka upravnosodnega nadzora. Glede tega vprašanja je zakon uvedel veliko novosti, od katerih bi na tem mestu omenili samo tri, in sicer vzorčni postopek, način odločanja sodišča in pritožbo.

Vzorčni postopek ureja zakon v 42. in 43. členu, v katerih določa, da lahko sodišče v primeru več kot dvajsetih upravnih aktov z enako ali podobno dejansko in pravno podlago prekine njihove postopke in izvede vzorčni postopek na podlagi ene same tožbe. Po pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem postopku, lahko nato sodišče brez obravnave odloči o prekinjenih postopkih, če ti postopki glede na vzorčni postopek nimajo bistvenih posebnosti dejanske ali pravne narave in če je dejansko stanje razjasnjeno. Če v vseh obravnavanih primerih odloča enako, potem lahko o vseh tožbah odloči z eno samo sodbo.

Vzorčni postopek nedvomno povečuje učinkovitost postopka upravnega spora. Njegovo učinkovitost povečuje tudi način odločanja v upravnem sporu, saj je zakon precej razširil možnost odločanja upravnega sodišča v postopku polne jurisdikcije. Odločanje v polni jurisdikciji ureja 61. člen zakona, ki sicer še vedno izhaja iz možnosti polne jurisdikcije glede na naravo stvari, pri čemer pa dodatno zahteva še zanesljivo dejansko podlago za odločanje, težko popravljivo škodo za stranko, če bi vrnilo zadevo v ponovno odločanje toženemu organu, in neupoštevanje pravnega mnenja sodišča v izdanem upravnem aktu, zoper katerega je bil že voden upravni spor. Poleg tega sodišče lahko odloči v sporu polne jurisdikcije tudi v primeru, če toženi organ ne izda v zakonskem roku ali roku, ki ga določi sodišče, novega upravnega

akta v zadevi, pri kateri je v prejšnjem upravnem sporu sodišče akt odpravilo in naložilo organu izdajo novega upravnega akta.

Kljub navedenim dobrim rešitvam pa bi odločanje v sporu polne jurisdikcije lahko še izboljšali. Po našem mnenju bi jo lahko razširili še na neuporabo ali nepravilno uporabo materialnega prava. Sodišče je nedvomno bolj kvalificirano za tolmačenje materialnih predpisov, zato se nam zdi nepotrebno zavlačevanje postopka, da sodišče samo odpravi takšno odločbo in jo vrne v ponovno odločanje temu organu. V eventualnem noveliranju zakona o upravnem sporu bi lahko ta način odločanja prenesli iz dosedanje 4. točke prvega odstavka 60. člena v novo 4. točko prvega odstavka 61. člena in tako odprli pot polni jurisdikciji glede vprašanj kršitve materialnega prava.

Enako po našem mnenju tudi sedanja ureditev pritožbe v upravnem sporu ne vodi k povečanju učinkovitosti upravnih sistemov. V nasprotju s prejšnjo ureditvijo, v kateri je bil upravni spor v načelu enostopenjski, smo v novem zakonu povsem odprli vrata pritožbi in tako oblikovali popolnoma dvostopenjski upravni spor. Pritožba v upravnem sporu je sedaj vezana na klasične pritožbene razloge brez kakršnihkoli omejitev. S tem se podaljšuje trajanje postopka do odločitve, saj imamo sedaj skupaj z upravnim postopkom štiristopenjsko, pri dodatni ustavni pritožbi pa celo petstopenjsko odločanje. Takšno mnogostopenjsko odločanje ne prispeva k učinkovitemu varstvu pravic, zato bi morali po našem mnenju pri novelaciji upravnega spora razmisliti o zoženju razlogov, iz katerih je mogoče vložiti pritožbo v upravnem sporu, tako da bi se bolj približali postopku revizije kot pa klasičnemu postopku pritožbe v upravnem sporu.

Tretji del razmerij med posamezniki in upravo zajema t. i. neformalne oblike varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave. V primerjalnih ureditvah je najbolj razširjena oblika ombudsman, pri nas pa je to varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin je ustavna kategorija, ki jo ureja 159. člen ustave. Ta člen opredeljuje delovno področje varuha, ki je varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Delovno področje varuha je glede na to ustavno določbo zelo široko, saj zajema vse možne izvajalce oblasti, vključno s sodišči. Pri slednjih je zakon o varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin delovno področje nekoliko zožil, tako da nadzira varuh delo sodišč samo z vidika zavlačevanja postopkov in vidika očitne zlorabe oblasti. Vendar ta ureditev ni posebej problematična, saj lahko najdemo to omejitev v razmerju do sodišč skoraj v vseh primerjalnih ureditvah.

Tudi zakonska ureditev varuha ni posebej problematična, saj gre za novo moderno ureditev te institucije, ki se močno zgleduje po nordijskem vzoru. Glede na to ne vidimo posebne potrebe po njeni spremembi, saj takšna, kot je, omogoča zadosti široko in učinkovito neformalno varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave. Vendar bi bilo nemara treba razmisliti o ustanovitvi katerega od posebnih

varuhov pravic državljanov po drugem odstavku 159. člena ustave. Posebni varuhi bi bili lahko pristojni za področja, ki jih splošni varuh ne zajema (razmerja med posamezniki in izvajalci javnih služb, razmerja do klientele v zdravstvu, razmerja do otrok ipd.). Da so ti posebni varuhi potrebni, kažejo ustanovitve in poizkusi ustanovitve varuhov bolnikovih pravic na lokalni ravni, pri čemer pa ti lokalni varuhi ne morejo imeti nikakršnih pooblastil, saj lahko ta pridobijo samo na podlagi zakona. Zato že ustanovljenih posebnih varuhov na lokalni ravni ne moremo šteti za prave varuhe, ampak bolj za oblike civilne družbe, v katere se vključuje tudi lokalna skupnost.

K učinkovitosti upravnih sistemov precej prispeva tudi ustrezna ureditev njihovega institucionalnega dela. Na tem področju je bil storjen velik korak naprej, tako da imamo danes skoraj že povsem izdelan institucionalni okvir javne uprave. Prvič, državno upravo imamo urejeno z novim zakonom o državni upravi, medtem ko paradržavne organizacije urejata novi zakon o javnih skladih in novi zakon o javnih agencijah. Ostane samo še področje gospodarskih in negospodarskih javnih služb, sicer že urejeno z zakonodajo v novih ustavnih okvirih (zakon o zavodih in zakon o gospodarskih javnih službah), ki pa bi jo bilo treba posodobiti. Kljub temu v celoti pomeni primeren institucionalni okvir za vzpostavitev učinkovite organizacije slovenske javne uprave.

Novi zakon o državni upravi bistveno drugače ureja organizacijo državne uprave, čeprav temelji na enakih ustavnih izhodiščih kot prejšnja ureditev. Pri tem je zakonodajalec izhajal iz stališča, da določba prvega odstavka 120. člena ustave nikjer ne določa, do katere organizacijske ravni mora urejati organizacijo uprave zakon, kar pomeni, da lahko to ureja na organizacijski ravni ministrstev, organov v sestavi ministrstev ali na ravni notranje organizacije. Ustava je glede tega vprašanja odprta, tako da lahko ta določba zajema samo najvišjo organizacijsko raven, lahko pa seže tudi do najnižje. Če namreč sprejmemo tezo, da ustava zahteva urejanje organov v sestavi ministrstev z zakonom, potem ni nobenega razloga, da ne bi trdili isto tudi za notranjo organizacijo ministrstev. Šele v zadnjem primeru bi zadostili striktnemu gramatikalnemu tolmačenju te določbe, saj bi z zakonom uredili prav vsa vprašanja organizacije uprave.

Po našem mnenju ustave seveda ne gre tolmačiti tako, ampak prej nasprotno. Glede na odprtost ustavne določbe je popolnoma dovolj, če zakon ureja samo najvišjo organizacijsko raven uprave, tj. ministrstva. Res je, da to sicer ustava že izrecno določa v drugem odstavku 114. člena (ki sodi v poglavje o vladi), vendar lahko pri tem mirno ugotovimo, da gre za delno podvajanje določb. Določbo o organizaciji ministrstev bi lahko v 114. členu ustave enostavno izpustili, saj se določba 120. člena nedvomno nanaša predvsem na ministrstva, ki so glede na določbo 121. člena temeljni del strukture državne uprave. Po tem tolmačenju torej že do sedaj ni bilo nobene potrebe, da je organe v sestavi ministrstev urejal zakon, saj (kot smo videli) tega ustava izrecno ne zahteva. Način urejanja organov v sestavi ministrstev

z zakonom je bil bolj ali manj sprejet po inerciji iz prejšnje ureditve in ni imel nobenega ustavnopravnega, še manj pa organizacijskega razloga. Organizacija je namreč orodje za izvajanje svojih funkcij, zato mora nosilec funkcij tudi razpolagati s svojim orodjem. Lahko se strinjamo z dejstvom, da na najvišji organizacijski ravni državne uprave obstajajo politični razlogi, da se ta raven ureja z zakonom, medtem ko na nižjih ravneh ni za to nobenega pravega razloga.

Te ugotovitve skoraj v celoti upošteva novi zakon o državni upravi. Tako v prvem odstavku 21. člena določa, da se upravni organ v sestavi ministrstva lahko ustanovi z uredbo vlade, notranja organizacija ministrstev pa se enako kot do sedaj določi z aktom, ki ga sprejme minister v soglasju z vlado na podlagi uredbe o skupnih temeljih notranje organizacije in sistemizacije delovnih mest v državni upravi. Takšna ureditev pomeni bistven napredek na področju urejanja organizacije državne uprave, njena slaba stran je samo v tem, da nekoliko znižuje preglednost organizacije. Vendar je tudi to pomanjkljivost mogoče omiliti z doslednim in jasnim normiranjem te organizacije, ki ne sme biti podvržena spremembam zgolj zaradi trenutnih političnih interesov, ampak morajo biti te predvsem rezultat potreb po njeni boljši organizaciji in boljšem delovanju.

Podobno je tudi z drugim ustavnim izhodiščem, v okviru katerega ustava v prvem odstavku 121. člena določa, da naloge uprave neposredno opravljajo ministrstva. Iz te ustavne določbe bi se dalo sklepati, da lahko naloge uprave opravljajo izključno samo ministrstva, kar bi na organizacijskem področju pomenilo, da morajo biti vsi organi in organizacije, ki izvajajo upravne naloge, del organizacijske strukture ministrstev. To vprašanje je še posebej odprto pri teritorialni strukturi državne uprave, prek katere se izvajajo upravne naloge na celotnem teritoriju države. To teritorialno strukturo predstavljajo upravne enote, ki so zaokroženi in do neke mere samostojni teritorialni upravni sistemi. Glede na ustavno določbo, da naloge uprave neposredno opravljajo ministrstva, se postavlja vprašanje, kakšen je potem položaj upravnih enot, ki ravno tako opravljajo naloge uprave. Po striktnem tolmačenju ustavne določbe bi morale biti neposredno del organizacijske strukture posameznega ministrstva (npr. ministrstva, pristojnega za upravo), saj lahko samo ministrstva neposredno opravljajo naloge uprave.

Dosedanji zakon o upravi se je temu vprašanju preprosto izognil, in sicer tako, da ni nikjer opredelil položaja upravnih enot. Novi zakon o državni upravi pa jih je opredelil tako organizacijsko kot funkcionalno. Organizacijsko jih je opredelil v 14. členu, kjer jih našteva med upravnimi organi skupaj z ministrstvi in organi v njihovi sestavi, funkcionalno pa v 43. členu, kjer je določil, da za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati teritorialno, delujejo upravne enote. S tem je vprašanje položaja upravnih enot v bistvu rešeno, saj jih lahko opredelimo kot teritorialne organe državne uprave.

Ustrezno je urejena tudi pristojnost določanja teritorialnega obsega upravnih enot. Teritorialni obseg upravnih enot se po novem zakonu določa z uredbo vlade, kar omogoča enostavnejšo in prilagodljivejšo teritorializacijo državne uprave. Takšna ureditev je dobra podlaga za začetek teritorialne reorganizacije državne uprave, ki pa mora biti premišljena in usklajena s procesom vzpostavljanja pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave. Ustanovitev pokrajin bo, če bo do nje prišlo, prav gotovo največji premik v organizaciji slovenske javne uprave po osamosvojitvi, spremljati pa jo bodo morale ustrezne spremembe v teritorialni ureditvi državne uprave. Glede na to bi bilo smotno, da bi s spremembami teritorialnega obsega upravnih enot počakali do jasno izoblikovanega predloga o teritorialnem obsegu pokrajin.

Tretje ustavno izhodišče, ki se neposredno nanaša na državno upravo in ki je neposredno predmet nadaljnega zakonskega urejanja, je javno pooblastilo. Ustava ureja javno pooblastilo v drugem odstavku 121. člena, na podlagi katerega lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki z zakonom dobijo javno pooblastilo za izvajanje nekaterih funkcij državne uprave. Ustavna določba je glede samega pooblastila dovolj jasna, povsem odprto pa je bilo vprašanje postopka podeljevanja javnega pooblastila, zlasti v primeru, kadar je bilo za njegovo podelitev več kandidatov. Dosedanja zakonodaja tega vprašanja sploh ni urejala, novi zakon o državni upravi pa ga je začasno uredil v svoji prehodni določbi 81. člena. V tej določbi najavlja novi zakon, ki bo uredil postopek podelitve javnega pooblastila, do njegove uveljavitve pa se v primeru več kandidatov za javno pooblastilo, ki se podeli na javnem natečaju, uporabljajo določbe zakona, ki ureja javna naročila. S tem je to vprašanje vsaj deloma rešeno, natančneje pa ga bo treba, kot je bilo že omenjeno, urediti v posebnem zakonu.

Poleg državne uprave so podani normativni okviri tudi za organizacijo drugega dela javne uprave, ki zajema njeno pospeševalno in servisno funkcijo. Tako imamo sedaj organizacijsko urejene vse tri temeljne funkcije javne uprave, in sicer regulativno, ki jo pretežno izvaja državna uprava, pospeševalno, ki jo pretežno izvajajo paradržavne organizacije, kot so javne agencije in javni skladi, ter servisno funkcijo oziroma javne službe, ki jih izvajajo javni zavodi in javna podjetja ter druge izvajalske oblike javnih služb.

V nasprotju z opisanimi področji pa je izvajanje javnih služb še precej neurejeno. S prehodom na novi ustavni in politični sistem je prišlo do ukinitve sistema svobodne menjave dela na področju tedanjih dejavnosti posebnega družbenega pomena, s tem pa tudi do ukinitve institucije samoupravnih interesnih skupnosti ter organizacij združenega dela, ki opravljajo dejavnosti posebnega družbenega pomena kot oblike izvajanja javnih služb na teh področjih. Pristojnosti prvih so prešle na tedanje izvršilne organe republiške skupščine in občinskih skupščin, medtem ko je na področju izvajanja javnih služb zazevala velika statusna praznina, saj so imele vse organizacije na tem področju svoj temelj v zakonu o združenem delu. To praznino je za tisti čas ustrezno zapolnil Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91), ki je tedanje



organizacije združenega dela, ki opravljajo dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju družbenih dejavnosti, preoblikoval v prvo statusno obliko oseb javnega prava v novi ureditvi, tj. v javni zavod.

Kljub svojim pozitivnim učinkom pa je imel omenjeni zakon precej pomanjkljivosti, kar je razumljivo glede na čas njegovega nastanka in glede na takojšnjo potrebo po vsaj zasilni ureditvi tega področja. Prvo takšno vprašanje, ki ga zakon ni mogel povsem zadovoljivo rešiti, je vprašanje premoženja javnih zavodov. Z ukinitvijo družbene lastnine je bilo namreč tudi na tem področju treba poiskati ustreznega lastnika, ki ga je zakon našel v državi oziroma lokalni skupnosti. Dotedanje premoženje teh organizacij, ki je bilo kot družbena lastnina v upravljanju njihovih delavcev, je tako prešlo na državo oziroma lokalno skupnost, pri čemer pa zakon ni bil selektiven, ampak je *ipso lege* preoblikoval v javne zavode vse organizacije, ki so delovale na področju družbenih dejavnosti in ki so imele ob njegovi uveljavitvi status posebnega družbenega pomena, ne glede na pravo naravo njihovega dela. S tem je »nacionaliziral« premoženje številnih organizacij, ki so kljub svojemu statusu pridobile ves dohodek ali večino dohodka na trgu. Tako so bili delavci v teh organizacijah postavljeni v deprivilegiran položaj, saj kljub enakim pogojem za svoje delo, kot so jih imeli delavci v gospodarstvu, niso enakopravno z njimi sodelovali v postopku lastninjenja družbene lastnine.

Zanimiva je ugotovitev, da še danes večina teh organizacij, ki so izpolnjevale in še izpolnjujejo pogoje za preoblikovanje v gospodarsko družbo ali zasebni zavod, nadaljuje svoje delo kot javni zavod. S tem nastaja nenormalen položaj, saj se v statusni obliki zavoda izvajajo praktično vse dejavnosti, od gospodarskih do dejavnosti upravljanja državnih nepremičnin, ki bi se morala odvijati v statusni obliki javnih skladov. Tipičen zgled za to ugotovitev je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS, ki je organiziran v obliki javnega zavoda, čeprav neposredno izvaja funkcije nepremičninskega javnega sklada, kot jih opredeljuje Zakon o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/2000). Podobno velja za celotno področje izobraževanja odraslih in večino področja raziskovanja, na katerih delujejo številni javni zavodi, čeprav ne izvajajo nobene javne službe. Javni zavod je tako ena najbolj neustrezno uporabljenih statusnih oblik, zato bo po sprejemu novega zakona treba nujno preoblikovati posamezne organizacije. Tokrat to ne bi smelo biti izvedeno zgolj po kriteriju področja, na katerem delujejo, in po kriteriju dosedanjega statusa, ampak predvsem po kriteriju individualne obravnave glede na naravo njihove dejavnosti, ki zahteva ustrezen status.

Prenos celotnega premoženja javnih zavodov na državo oziroma lokalne skupnosti je povzročil velike težave tudi pri njihovem upravljanju. Centralno upravljanje premoženja javnih zavodov je na eni strani demotiviralo slednje za gospodarno ravnanje s sredstvi za svoje delo, na drugi strani pa je sprožilo nerealne apetite po investicijah v novo družbeno infrastrukturo, ki ne izražajo realnih potreb. Posledica

tega so megalomanski in dragi projekti, ki glede na centralno odločanje o investicijah ne upoštevajo realne distribucije potreb po družbeni infrastrukturi. Sam proces tekočega upravljanja premoženja pa je postal tog in birokratski, saj so procesi odločanja bistveno predolgi in preveč odmaknjeni od okolja, kjer potrebe po tem odločanju nastajajo.

Posebej so pomanjkljive določbe zakona o zavodih, ki urejajo financiranje javnih zavodov. To ni zgolj vprašanje stroškov izvajanja posamezne javne službe, ampak predvsem vprašanje mehanizmov njihove učinkovitosti. Sedanji sistem financiranja javnih zavodov ne spodbuja učinkovitega in racionalnega izvajanja javnih služb, kar skupaj s centralizacijo odločanja o vseh pomembnejših vprašanjih, ki se tičejo javnih zavodov, ovira večji napredek na tem področju. Financiranje javnih zavodov je zato drugo ključno vprašanje, ki bi ga bilo treba urediti na povsem drugačnih temeljih.

Celoten sistem financiranja je privedel do tega, da so se številni javni zavodi pričeli ukvarjati s tržnimi, včasih pa celo z gospodarskimi dejavnostmi. S tem je nastala nenormalna situacija na trgu, saj javni zavodi pri izvajanju teh dejavnosti pomenijo nelojalno konkurenco v razmerju do zasebnega sektorja, ki mu zlahka konkurirajo, saj imajo večino svojih stroškov že pokrito iz proračuna. To vprašanje se bo ob vstopu v EU še zaostri, saj takšno stanje pomeni kršitev ene temeljnih evropskih politik, tj. varstva svobodne konkurence.

Pomanjkljivost sedanje ureditve je tudi skupno urejanje zasebnih in javnih zavodov. Zasebni zavodi so osebe zasebnega prava in so kot takšne mnogo bližje gospodarskim družbam kot javnim zavodom, ki so osebe javnega prava. Pri tem se postavlja vprašanje, ali imajo zasebni zavodi kot statusna oblika zasebnega prava sploh svoj smisel in ali jih ne bi bilo treba ukiniti, saj danes velika večina zasebnih zavodov opravlja dejavnosti, ki bi jih lahko opravljali v obliki gospodarske družbe. Te dejavnosti bi lahko opravljali celo v obliki neprofitne gospodarske družbe, ki jo sicer določa zakon o gospodarskih družbah, vendar pa je podrobneje ne ureja. V vsakem primeru pa bo treba ob uveljavitvi novega zakona o javnih zavodih sprejeti tudi nekatere spremembe zakona o zavodih, ki se bodo nanašale na položaj zasebnih zavodov. To velja predvsem za način njihovega upravljanja v primeru večjega števila ustanoviteljev, pri čemer bo treba urediti njihova medsebojna razmerja. Ta ureditev bo potrebna tudi za uveljavitev nove zakonodaje na področju javnih zavodov, saj bo preoblikovanje sedanjih javnih zavodov, ki ne izvajajo javne službe, v zasebne zavode možno samo s prenosom ustanoviteljskih pravic, kar pa seveda zahteva zakonsko ureditev medsebojnih razmerij njihovih nosilcev.

Kljub temu da je predvsem področje normativne ureditve javnih služb potrebno ustrezne novelacije in modernizacije, lahko ugotovimo, da je že mogoče pričeti pravo reorganizacijo javne uprave. Seveda pa ta reorganizacija ni več samo normativna, ampak mora biti tudi dejanska, zato zahteva resen analitični pristop pri izvedbi. To pomeni, da bi morali funkcionalno analizirati celoten upravni sistem, nato pa

bi lahko začeli razporejati njegove funkcije po različnih novih organizacijskih oblikah v skladu z naravo teh funkcij. Temeljno vodilo te reorganizacije bi moralo biti večja odprtost javne uprave v razmerju do državljanov in večja učinkovitost pri izvajanju vseh njenih funkcij.

**Literatura:**

- Pusić, E.: Modernizacija velikih evropskih upravnih sustava, Hrvatska javna uprava, let. 4, št. 2/2002, Zagreb 2002, str. 293, 233, 269.
- Rus, V.: Sociološki vidiki prehoda iz moderne v postmoderno državo, Teorija in praksa, let. 40, št. 1/2003, Ljubljana 2003, str. 5–16.
- Trpin, G.: Reforma javne uprave u Sloveniji, Hrvatska javna uprava, let. 4, št. 2/2002, Zagreb 2002, str. 293–323.
- Trpin, G.: Državna uprava deset let po sprejemu ustave, VII. Dnevi javnega prava, IJU, Portorož 2001, str. 257–271.

*Dr. Gorazd Trpin je izredni profesor na Pravni Fakulteti Univerze v Ljubljani, nosilec oziroma sodelavec pri predmetih: Upravni postopek in upravni spor, Javna uprava in Sistem državne uprave ter predstojnik Katedre za upravnopravne znanosti. Objavlja več strokovnih in znanstvenih člankov v domačih in tujih strokovnih in znanstvenih revijah ter z referati nastopi na vrsti mednarodnih in domačih strokovnih in znanstvenih posvetovanj.*

SUMMARY

**New Opportunities for the Management of Public Administration and the Effectiveness of Administrative Systems**

In this paper the effectiveness of administrative systems in the light of new legalisation and the organizational aspect of the public administration reform are dealt. In connection with the effectiveness of administrative systems we discovered that the first part of the normative aspect of the public administration reform has been concluded. It refers to the management of the relations between the administration and citizens in taking decisions about their rights and duties.

We discovered that there are still some shortcomings in the legal reform that need to be improved. We present and comment on some good solutions, which the new reform introduced in the administrative procedure or in the administrative dispute as well as in the field of informal forms of the protection of individuals' rights. In this capacity, we discovered that the general

administrative procedure consists of all procedural relations that emerge in the administrative organization and in the individual in making decisions about their rights and duties. Thus, the use of the rules of the administrative procedure is also expanded to those people employed in the administrative services whenever they are in a position to make decisions about the rights of the individuals. Similar developments could be also traced in administrative disputes, which broadens with its system of the general clause of the judicial control over the whole administrative decision-making.

In the second part, we deal with new opportunities for the organisation of the public administration, which are introduced by new legislation; for example, the law of the government, the law of the public agencies and the law of the public funds. The law of the government brings more flexible forms of the governmental organisation. It especially gives to the government the ability to make decisions about all the internal organisational levels of the government as its highest body. With that the rigidity of the organisation of the government is removed, which was previously decided on and changed only by the law. Besides, the territorial organisation of the public administration is managed more effectively, because the territorial units finally got the status of territorial bodies of government. Their territory is again managed by the government and its decrees.

In the last part we deal with the organisation of the public administration in the field of the performance of public services. We discovered that this field of the services is managed inappropriately, because it is still managed by temporary legislation. The purpose of this temporary legislation was to enable the passage from the old to the new constitutional and legal system. Therefore, modernisation of the laws is needed for this field, which should be achieved by the new law of the public institutions. Despite this shortcoming, we can claim that it is already possible to start with the real reorganisation of public administration. This reorganisation is no longer only normative, of course, but also actual. Therefore, a serious analytic approach to the performance is required. This means that we would need to analyse the whole administrative system functionally and then we would be able to rearrange its functions into various new organisational forms which are in the accordance with the nature of their functions. The essential principle throughout the reorganisation should be the greater openness of the public administration towards citizens and the greater effectiveness in performing all of its functions.